
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE SOCIOLOGIA



EL CONTRATO EDUCATIVO COMO ALIANZA POLÍTICA INCUMPLIDA
análisis del nivel medio común
en la Ciudad de Buenos Aires

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Directora: Lic. Claudia Jacinto
Tesista: Mónica Scagliotti

Buenos Aires- Annus Domine MMI

INDICE

INTRODUCCIÓN

1	ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN:	
	LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE UNA REALIDAD	1
1.1.	La Especificidad De La Construcción Del Estado En América Latina.	1
1.2.	El Estado Y El Contrato Educativo Como Alianza Política.	3
1.3.	Crisis Del Estado Benefactor	5
1.4.	La Herencia De Una Articulación Precaria. El Estado Post-Social	8
2	EL ROL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LOS COMPROMISOS ASUMIDOS	12.
2.1	Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje	13
2.2.	Educación y Conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad	15
2.3.	II Cumbre de las Américas	16
2.4.	La Ley Federal de Educación. El caso argentino	20
2.5.	La evaluación de los procesos educativos	22
3	LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	26
3.1.	Situación demográfica, económica y socio-cultural según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda	26
3.2.	Perfil educativo de la población	28
4.	LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO MUNICIPAL	32
4.1.	Antecedentes	32
4.2.	Impacto cuantitativo de la transferencia en los distintos niveles	33
4.3.	Tendencias en la cobertura de la demanda: la evolución de la matrícula oficial	34
4.4.	Estado actual de la cobertura y participación del sector estatal y privado en la oferta educativa del sistema educativo municipal.	36
4.5.	El sistema de educación común en el nivel medio.	38
	4.5.1 Acceso y cobertura según sector	38
	4.5.2. Cobertura según modalidad y sector	40
	4.5.3 Cobertura según turno y sector	41
	4.5.4. Cobertura según distritos escolares: Unidades Educativas, Divisiones y Alumnos según sector.	42
	4.5.5. Repitencia según sector	44
	4.5.6. Rendimiento del sistema de nivel medio común del sector público: matrícula y sobreedad.	45
	4.5.7. Breve reseña acerca del estado del Sistema Educativo	47
5.	LA EFICIENCIA INTERNA DEL NIVEL MEDIO COMÚN	48
5.1.	Eficiencia interna: definiciones y metodología.	48
5.2.	Resultado del análisis	51

A MODO DE CONCLUSIÓN	54
----------------------	----

REFERENCIAS

INTRODUCCION

En distintos períodos históricos la educación argentina desempeñó diferentes funciones de acuerdo a las condiciones económico-políticas de la época. En un principio estas estuvieron más vinculadas a la construcción de la hegemonía estatal, la conformación de la identidad nacional y a la integración social, en un contexto de restringido acceso a la participación política y a la propiedad. Más adelante, se vincularon a las necesidades del desarrollo económico a partir de los procesos de migración, urbanización e industrialización que exigirían la expansión y democratización del sistema educativo. Así, nuestro país fue uno de los primeros en organizar un extendido y durante mucho tiempo razonablemente eficaz sistema de educación nacional.

Esta relación mantuvo su carácter funcional hasta mediados de la década de los '70. Una serie de fenómenos, como la crisis del Estado Benefactor, los efectos desintegradores y excluyentes de la "década perdida", el endeudamiento externo, la globalización, las transformaciones tecnológicas de los procesos productivos, etc. conmovieron desde sus bases los fundamentos en los que tradicionalmente se pensó el rol del Estado, su articulación con la sociedad, y con ello las funciones asignadas al sistema educativo.

Este cuestionamiento no está aislado en absoluto de las redefiniciones que se plantean a nivel internacional. Respecto del hecho educativo en particular, su modalidad "moderna" como sistema educativo nacional fue configurada durante por los menos doscientos años de historia. La conformación de los Estados nacionales que surgen de las "dos revoluciones burguesas" tanto en Europa como en América ligaron su destino a los sistemas educativos que promovieron. Todos ellos contribuyeron a definir y asignar en alguna determinada función social a la educación y tanto los diagnósticos como el tipo de oferta educativa que se admitieron significó en la práctica distintos modelos o proyectos de desarrollo educativo.

Las nuevas realidades y nuevas demandas han significado que de hecho durante las dos últimas décadas (especialmente, aunque hubieron países que se adelantaron) se hayan introducido cambios en la mayoría de los sistemas educativos a escala mundial que han modificado estructuralmente la oferta educativa tanto desde los aspectos más pedagógicos (nuevas currículas, reformulación del rol y de la capacitación de los docentes, estilos de enseñanza, etc.) como hasta las modalidades organizacionales de la administración: nuevas relaciones entre educación y otros sectores de la sociedad, nuevos modos de financiamiento y de distribución de recursos, incorporación de nuevos actores anteriormente débilmente articulados con el sistema (empresas, sindicatos, padres, medios de comunicación), una nueva distribución de facultades decisorias y ejecutoras y por sobre todo se han fijado nuevas prioridades. Todo ello acompañado de un sinnúmero de investigaciones, redefiniciones de paradigmas, producción teórica, etc., etc., etc., y sobre todo de una renovada y a veces inusitada política de evaluaciones y monitoreo de la marcha del sistema en su conjunto.

Estos cambios se despliegan en distintas direcciones. Por un lado existe una marcada preocupación sobre el rol de la escuela media como espacio óptimo para la formación gnoseológica, axiológica y actitudinal frente a las nuevas sociedades que se están gestando y la preponderancia que este nivel ha adquirido en vista de las nuevas demandas del mercado laboral y como mecanismo de igualdad social una vez alcanzados los objetivos de universalización de la escolaridad primaria obligatoria. En estrecha

relación con lo anterior, se insiste en la prevención de colocar el acento más en la calidad de la enseñanza y no solamente en la extensión en la cobertura del nivel.

A grandes rasgos los diagnósticos actuales de los sectores educativos pretenden contestar a una pregunta central: hasta qué punto el sistema cumple sus objetivos y cuán eficiente es en la consecución de los mismos¹. Pero además el diagnóstico debe permitir evaluar no sólo el grado de consecución de las metas sino principalmente el grado de equidad con que el sistema se desempeña. Desde este ángulo se prioriza identificar las desigualdades y disparidades en la población escolar.

Teniendo como horizonte estas premisas, el presente trabajo tiene como objetivo el análisis de la eficiencia interna del sistema medio común que depende de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Como trabajo descriptivo atiende al subsistema en su conjunto utilizando una serie de indicadores educativos que permiten dar cuenta de la situación actual del sistema lo que permite a su vez un diagnóstico comparativo entre distritos escolares y de ese modo detectar zonas de desigualdad. El trabajo está dispuesto en dos grandes cuerpos. La primera parte consta de una breve exposición acerca de las relaciones particulares en las que se construyó el estado latinoamericano y se forjó su relación con el sistema educativo en particular. Esta primera aproximación brinda el marco inicial en el cual se establece un verdadero "contrato fundacional" entre educación y sociedad y permite a su vez comprender la dinámica en los momentos actuales. Con relación a ello, se agrega luego un desarrollo del aporte que brindan algunos de los principales documentos que expresan el pensamiento de algunos organismos internacionales de frente a los cambios producidos y que han sido las usinas generadoras que han delineado los principios bajo cuya égida se han llevado adelante gran parte de los procesos de reformas. Como un pasaje necesario al segundo cuerpo se incluye una descripción acerca de la constitución histórica del sistema a partir de los cambios acaecidos producidos por el proceso de descentralización llevado a cabo por el gobierno nacional.

La segunda parte acerca del diagnóstico es la presentación del sistema y el análisis de sus principales indicadores de cobertura y eficiencia.

En cuanto a los datos con los que se ha trabajado aquí corresponden a los elaborados por el propio Departamento de Estadística de la Secretaría de Educación. A partir de ellos se han construido las tablas y cuadros correspondientes para ilustrar las tendencias que se van presentando. Una primera aproximación a los niveles de eficiencia interna tomando los indicadores de cobertura, población escolarizada y niveles de promoción, repitencia y sobreedad es un primer paso indispensable e ineludible porque en ellos se revelan rápidamente las disparidades existentes y son los primeros parámetros con los que debe contarse si lo que se pretende es el mejoramiento del sistema.

¹ IIPE (1998) *Propósitos, contenidos y enfoques del diagnóstico del sector educativo*. IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

1 ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN: LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE UNA REALIDAD

1.1. La Especificidad De La Construcción Del Estado En América Latina

Existe coincidencia en señalar una característica central de la relación Estado y sociedad en América Latina: las condiciones particulares en las que se conformaron los Estados nacionales latinoamericanos implicó que tuvieran un protagonismo muy destacado en cuanto organizadores del conjunto de la sociedad.

Ante la ausencia o relativa debilidad de una sociedad civil construida como “sociedad nacional” con actores sociales, económicos y políticos fuertes y modernizadores, el Estado se vio en la necesidad de producir y conducir una serie de transformaciones que lo diferenciaron de sus pares europeos. El Estado liberal europeo como nueva organización social y política se erigió sobre sociedades definidas ya como naciones. Este término alude a elementos comunes, tales como una unidad territorial-administrativa, un espacio económico acotado nacionalmente y articulado a una clase burguesa triunfante.

Esta dinámica social y económica propia de los países de desarrollo originario explica que los países europeos se desarrollaran en un relativo grado de autonomía sin necesitar durante largo tiempo de una extraordinaria intervención estatal. Más aún, se predicó el abstencionismo de toda injerencia estatal en el mundo de las relaciones sociales y económicas, salvo el necesario para asegurar el desarrollo armónico de las fuerzas gravitantes en la sociedad. Tanto la doctrina del *laissez-faire* como la de los derechos naturales del hombre fueron el sustento ideológico que sentaron las bases para que el Estado apareciera como “una organización política nacida para garantizar los derechos del hombre, naturales, inalienables, imprescriptibles y anteriores al mismo nacimiento del Estado.”¹

Por el contrario, desde sus orígenes los estados latinoamericanos debieron encarar la tarea de construir un nuevo orden frente a la anarquía social y política y la fragmentación territorial y económica que dejan como saldo las guerras de independencia. Y de hecho fue concebido por los sectores dominantes como la única institución capaz de instaurar el orden y el progreso.

En el marco de una estructuración social y política tan endeble y frente al desafío de modernizar aceleradamente sus sociedades, “el Estado pasó a constituirse en referente y participante obligado en una vasta gama de transacciones económicas, políticas y sociales, y en piedra de toque de las ideologías, posiciones políticas y estrategias de desarrollo...”² Si la “estatidad” fue un prerequisite indispensable ésta se instituyó en un

¹ de Puellas Benitez, M., (1993) *Estado y Educación en el desarrollo histórico de las sociedades europeas*, en Estado y Educación, Revista Iberoamericana de Educación, OEI, Madrid..

² Lahera, Eugenio. citado en García Delgado, D., (1994) *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del Cambio Estructural*. Ed. Tesis Norma/FLACSO, Buenos Aires.

mismo movimiento de construcción de la Nación. Si en los países europeos su sustrato material, (el mercado nacional y la burguesía nacional) le precedieron, el Estado latinoamericano debió “organizar administrativamente el territorio hasta afirmarse como expresión de la sociedad nacional en vías de organizarse, regular las relaciones entre clases y simultáneamente externalizar su poder como instancia definitiva de hegemonía”³

En resumidas cuentas, como dice Daniel García Delgado: “el Estado determinó fuertemente a la sociedad, apareciendo como modernizador, revolucionario, transformador o garante de un orden represivo, pero en todos los casos con una gran influencia sobre la sociedad. Si en los países centrales, la sociedad civil mantuvo mayor autonomía y una dinámica menos dependiente del sector público, aquí, aún en épocas dominadas por perspectivas liberales, no se libró de esa fuerte determinación. Esta característica le dio una particular vinculación que estuvo más cerca de la intervención y de la “fusión” que de una clara separación entre Estado y sociedad...”⁴

Efectivamente, la tarea de instaurar una sociedad moderna, instaurar el capitalismo, implicó no sólo que el Estado asumiera este carácter fuertemente intervencionista sino además otro hecho interesante. La propuesta de una sociedad capitalista por parte del Estado significaba que el plan de desarrollo debía formularse y explicitarse para la sociedad en su conjunto, o sea que se trataba de “una sociedad capitalista, que no obstante incorporaba la idea de un Estado planificador”⁵.

Obviamente este proceso no fue pacífico. Cada intento de transformación de la estructura tradicional en una sociedad industrial moderna significó entrar en conflicto con los intereses de cada sector. Lo mismo respecto de la puesta en juego de un plan de desarrollo que abarcaría al conjunto de la sociedad que reclamaba una necesaria distribución de cuotas de poder social y económico. Pero lo que es necesario resaltar aquí es la conformación de una particular relación social: un Estado constitutivamente intervencionista junto a una sociedad que además lo legitima asumiéndolo como planificador.

Es posible ingresar más variables pero es innegable que las condiciones bajo las que el Estado construyó su hegemonía imprimieron a su trayectoria ese carácter centralista, estatista y aún burocrático, que según ciertas concepciones, habría dificultado el proceso hacia formas más descentralizadas de ejercicio del poder. Este patrón intervencionista se subsumió al proyecto hegemónico resultante en cada período histórico. Fue moldeado a su vez por el conjunto de relaciones económicas, sociales y de poder que cada Estado ha encarnado y encarna. Pero sí es necesario resaltar que el protagonismo estatal no sólo fue legal. Hasta un período muy reciente, aún con serios cuestionamientos, el intervencionismo estatal contó con el consenso necesario como para que su ejercicio fuera también considerado legítimo.

³ Kaplan, M., (1969) *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Editorial Universitaria. Santiago de Chile

⁴ García Delgado, D. (op.cit)

⁵ Faletto, E., (1989) *La especificidad del Estado en América Latina*, Revista de la CEPAL N° 38. Santiago de Chile

1.2. El Estado Y El Contrato Educativo Como Alianza Política

Esta impronta que marcó tan profundamente las relaciones entre Estado y sociedad marcó también la relación que se estableció con la educación. Esta fue moldeada según las distintas funciones sociales que le fueron asignadas por quienes tuvieron a su cargo la conducción del aparato estatal en diferentes momentos históricos. Si como se dijera, el surgimiento del Estado nacional en nuestros países no tuvo como sustrato material una comunidad conformada según el estilo burgués clásico, el sistema educativo no tuvo en sus inicios la tarea de formar adecuadamente a los ciudadanos para realizar un trabajo dentro de la estructura productiva de la sociedad, ya sea en la industria, la agricultura, el comercio, etc.⁶

Las fuentes del poder económico de los estados conformados como estados oligárquicos radicaron principalmente en las rentas rurales vinculadas a un sector comerciante y financiero relacionado con la expansión del mercado internacional. La alianza conformada para insertarse como productores de bienes exportables significó en un principio un modelo económico excluyente y de una acotada base social de apoyo que se expresó en una muy limitada integración al orden público.

A medida que se avanza en la integración al capitalismo internacional, el modelo productivo exige a la vez que la conquista del territorio, la incorporación de mano de obra que será provista por la inmigración. Por ello la temprana democratización del sistema educativo argentino a partir de la Ley 1420 en las últimas décadas del siglo XIX, no tuvo como uno de sus objetivos iniciales el de formar mano de obra. En principio por el estilo de desarrollo adoptado y luego porque las no muy importantes habilidades requeridas para una industrialización incipiente fueron aportadas por la mano de obra proveniente de Europa. El consenso entre los investigadores apunta a que surgió principalmente con el objetivo de atender tareas políticas derivadas de la necesidad de constituir la ciudadanía y de incorporar los valores nacionales en una población sumamente heterogénea con una gran proporción de inmigrantes.

Una estructura social que restringió el acceso a la propiedad y acotó el margen de participación política encontró en el sistema educativo el instrumento ideal para la integración social que obstaculizaba por otros medios⁷. De todos modos, por el modelo y a pesar del modelo, la incorporación de los grupos de inmigrantes europeos fue probablemente la causa más poderosa que modeló distintivamente a los países de modernización temprana. En países como Argentina, Uruguay, Venezuela, se conformó paulatinamente un grupo de sectores medios que comenzaron a reclamar por mayores cuotas de poder y de participación política. Una vez alcanzado un importante nivel de escolarización primaria, si bien no muy efectivo y muy segmentado según las zonas incluso dentro de un mismo país las clases medias encontraron en la educación secundaria el mecanismo más idóneo para su inclusión en la vida social y política de

⁶ Ossenbach Sauter, G., (1993) *Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia*, en Estado y Educación, Revista Iberoamericana de Educación, OEI, Madrid.

⁷ Filmus, D., (1996) *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos*, Ed. Troquel, Buenos Aires

los países. Si bien el ingreso al nivel medio fue más restringido, cumplió importantes funciones: dotó de los recursos humanos que el aparato estatal necesitaba para su administración, cubrió las demandas crecientes del sector servicios y comenzó a proveer del capital humano para el recambio de las elites necesarias para un país en expansión⁸.

De todos modos es necesario resaltar que si bien nuestro país se caracterizó por esta democratización del acceso al sistema educativo (hacia 1914 el 48% de los niños en edad escolar están incorporados a la escuela primaria) también es cierto que el crecimiento educativo mostró altísimas tasas de desgranamiento e importantes diferencias regionales. Por ejemplo, mientras que para el mismo año, la Capital Federal muestra una cobertura del 72%, Neuquén y Río Negro oscilan entre el 26 y 27%.

A partir de la crisis mundial de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial se gesta un nuevo modelo hegemónico con la inclusión de las nuevas mayorías que emergen junto con la industrialización. Por otra parte, a partir de los años treinta las tendencias históricas predominantes giraron alrededor de la constitución del Estado de Bienestar ligado a distintas formas de intervención estatal bajo el supuesto de que el desarrollo no debía dejarse librado a las fuerzas del mercado. En América Latina también se lo analizó bajo las perspectivas de Estado Populista, Estado Nacional- Popular, etc.

La nueva coyuntura exigirá cambios en los patrones de crecimiento económico y significará que nuevas funciones sean asignadas al sistema educativo. Recién entonces el mercado de trabajo comenzó a ser una preocupación para el sistema educativo. Si el período anterior estuvo signado por la función más política de formar al ciudadano, el nuevo modelo pondrá el acento en las vinculaciones entre la educación y el mundo productivo. Cabe señalar que ello no significó una transformación para todo el sistema. El aporte a los requerimientos de la naciente industria estuvo dado por la ampliación del circuito de las escuelas industriales y la creación de un conjunto de iniciativas especializadas que multiplicaron notablemente las opciones de formación para el trabajo.

En síntesis los procesos básicos convocantes para el establecimiento del nivel medio se caracterizaron por un doble movimiento: Por un lado, la formación de los estados modernos presionó para formar su propia capa de funcionarios y la formación de perfiles vinculados a distintas etapas del desarrollo político, cultural y económico.

En este aspecto a través de los colegios nacionales y comerciales se asegura la formación general, ya fuese por sí misma o como antesala para el ingreso a la universidad y como canal de diferenciación social de las elites y de las clases medias.

El otro aspecto estuvo ligado a las necesidades exportadoras de un sector terrateniente y otro ligado a la etapa industrializadora sustitutiva los que influyeron en la creación de perfiles profesionales para trabajos específicos en la industria incipiente⁹.

⁸ Firlmus, D. (op.cit.)

⁹ Braslavsky, C. (1995) *La Educación Secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos*, en Reforma de la Educación Secundaria. Revista Iberoamericana de la Educación. Número 9. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación y la Cultura Madrid.